

textos para discussão

117 | Outubro de 2017

Uma avaliação das experiências internacionais e brasileira de PPPs no sistema prisional

Antônio Ambrozio
Fernando Puga
Nelson Siffert Filho

Presidente do BNDES
Paulo Rabello de Castro

Diretoria de Planejamento e Pesquisa
Carlos Da Costa

Área de Planejamento e Pesquisa
Mauricio dos Santos Neves

textos para discussão

117 | Outubro de 2017

Uma avaliação das experiências internacionais e brasileira de PPPs no sistema prisional

**Antônio Ambrozio
Fernando Puga
Nelson Siffert Filho**

Sumário

1. Introdução	7
2. A violência e o sistema prisional	8
3. Os modelos de PPPs em presídios	12
3.1 EUA	12
3.2 França	13
3.3 Brasil	14
4. Os custos e a qualidade do sistema prisional: público versus PPPs	18
4.1 Caso americano	19
4.2 França	22
4.3 Brasil	23
5. Governança contratual na implantação e gestão de prisões privadas	23
5.1 Modelos híbridos	26
Conclusão	28
Referências	29

Antônio Ambrozio, Fernando Puga e Nelson Siffert Filho são economistas da Área de Planejamento e Pesquisa do BNDES. Os autores agradecem os comentários de: Marcus Vinícius Macedo Alves, Fabio Giambiagi, Marcelo Machado Nascimento, Rodolfo Torres dos Santos, Frederico Santos Pedroza Ferreira Valente, Gustavo Di Sabato Guerrante, Jose Roberto Vieira de Resende, Mauricio Cardoso Gelelete e Gilberto Borça Júnior.

1. Introdução

Em janeiro de 2017, eclodiram três violentas rebeliões em presídios brasileiros, com a estatística trágica de mais de cem detentos mortos, que causaram um alerta na sociedade quanto à situação do sistema prisional do país.¹ Dentro da discussão sobre medidas que poderiam melhorar as condições do sistema prisional do país, um assunto que se destacou foi a questão da gestão, sobretudo o papel da iniciativa privada no setor.

A literatura internacional revela que a motivação para a entrada do setor privado no sistema prisional tem um lado pragmático, no qual se busca aliviar a pressão sobre o orçamento público decorrente do forte aumento das taxas de encarceramento, que vem sendo observado a partir dos anos 1980. Entretanto, a proposta de parcerias público-privadas (PPP) também tem fundamentos teóricos. Seus defensores consideram que a entrada do setor privado, sujeita a forças competitivas, acarreta incentivos e maior flexibilidade para alcançar soluções que reduzam custos e aumentem a qualidade dos serviços providos.

Entretanto, existem também críticas ao modelo de PPP que destacam a preocupação com o potencial conflito de interesses entre a motivação pelo lucro do agente privado e o bem-estar tanto dos prisioneiros (por exemplo, menos serviços de reabilitação) quanto do público em geral (por exemplo, menor gasto com pessoal nas prisões e aumento da chance de fugas). Assim, diante de argumentos pró e contra a participação do setor privado na gestão de presídios, estudos têm sido feitos para avaliar empiricamente o impacto das PPPs no sistema prisional.

Uma PPP pode ser entendida, genericamente, como uma estrutura de governança envolvendo os setores público e privado. A distribuição de direitos decisórios entre esses dois agentes permite caracterizar diversos tipos de PPP. O modelo americano é considerado o paradigma de “privatização”, em que o setor privado detém até o controle sobre o uso da força dentro dos presídios. Na França, ainda que com influências e inspirações no modelo americano, há uma cogestão entre o Estado e o grupo privado, por meio da qual este último tem pouca capacidade decisória no que diz respeito às atividades principais ou típicas da administração das prisões. O caso brasileiro, como se verá, situa-se entre esses dois extremos.

A literatura tem focado dois aspectos: (i) a estrutura de custos; e (ii) a qualidade dos serviços. No segundo caso, as avaliações analisam duas vertentes: a qualidade dos serviços medidos em termos intrínsecos ao presídio (números de

¹ No dia 1º de janeiro, cerca de sessenta presos, em Manaus (AM), foram mortos em rebelião que durou 17 horas. Na mesma semana, um tumulto em uma penitenciária em Roraima causou a morte de 33 presos. No dia 14, morreram 26 presos em rebelião na Penitenciária Estadual de Alcaçuz, no Rio Grande do Norte.

fugas ou gastos em cursos de reabilitação) ou em termos extrínsecos – resultados alcançados (o indicador comumente utilizado é o índice de reincidência). Uma vez identificadas diferenças entre a *performance* das prisões públicas e a das prisões privadas, uma questão crucial é explicá-las. Como mudanças na governança do sistema afetam esses desempenhos? Como formatar contratos entre os entes público e privado, de modo a induzir uma alocação mais eficiente dos direitos de decisão?

Neste estudo, busca-se discutir a participação do setor privado no sistema prisional brasileiro, tendo como referência as experiências dos Estados Unidos da América (EUA) e da França. Procura-se identificar, por exemplo, se as situações dos presídios no Brasil poderiam ser melhoradas se fossem difundidos os modelos de gestão prisional daqueles dois países. A entrada do setor privado na administração de presídios levaria a uma deterioração do sistema prisional brasileiro ou os problemas existentes seriam de outra natureza? Qual o ponto crítico para que a experiência de parceria com o setor privado seja bem-sucedida?

Além desta introdução, o estudo tem mais cinco seções. Na segunda seção, comparam-se os indicadores de violência e do sistema prisional brasileiro com o de outros países, com destaque para EUA e França, uma vez que o objetivo do trabalho é compreender como funciona o sistema prisional nessas economias. Na terceira seção, descrevem-se as experiências de PPPs nos EUA, na França e no Brasil. Na quarta seção, procuram-se evidências na literatura sobre as diferenças entre o setor privado e o setor público, em matéria de custos e qualidade da gestão do sistema, nesses três países. Na quinta seção, busca-se explicar essas diferenças à luz da teoria de contratos incompletos. Finalmente, na sexta seção, apresentam-se as conclusões.

2. A violência e o sistema prisional

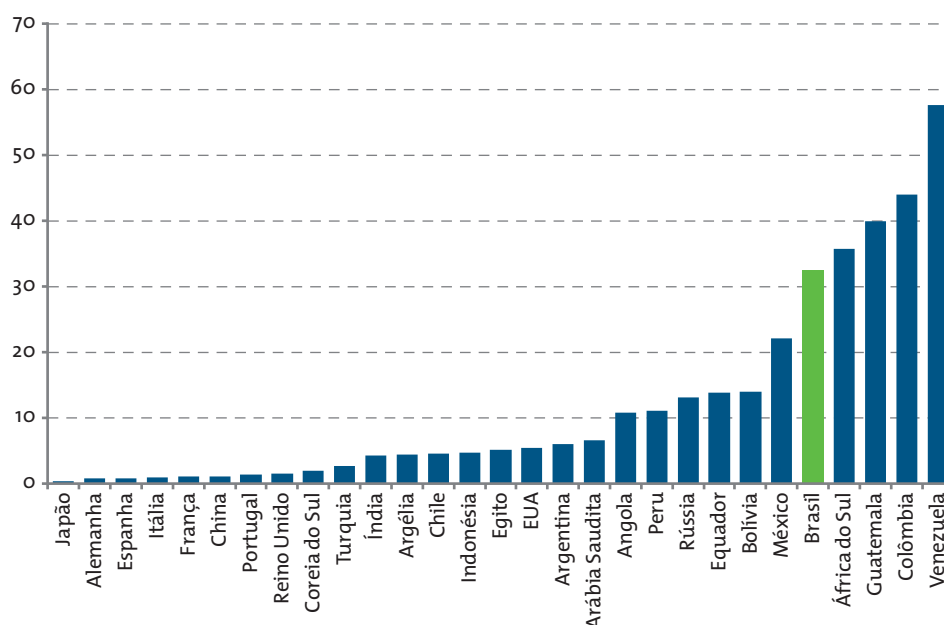
De acordo com o Relatório Mundial sobre a Prevenção da Violência 2014, da Organização Mundial da Saúde (OMS), a violência responde por 2,5% da mortalidade global (OMS, 2014). Dados de 2015 desse órgão (OMS, 2015) mostram que, para indivíduos do sexo masculino entre 15 e 49 anos de idade, essa proporção vai para 13%, sendo a violência a quarta principal causa de morte.² A OMS considera aceitável uma taxa de homicídio de até dez para cada cem mil habitantes. Por esse indicador, o Brasil foi o 11º país mais violento do mundo (quinto entre os 87 países com mais de 10 milhões de habitantes), com um registro de 32,4 homicídios

² As principais causas são: (i) fatalidades (tráfico, quedas, afogamento etc.); (ii) infecções e doenças parasitárias; (iii) doenças cardiovasculares; (iv) violência; e (v) câncer. Os homens nessa faixa etária respondem por três em cada quatro mortes por violência. Para as mulheres nessa faixa etária, a violência responde por 7% das mortes, sendo a sexta maior causa, depois do câncer e de mortes relacionadas à maternidade (OMS, 2015).

para cada cem mil habitantes, em 2012 (OMS, 2014). Trata-se de uma taxa quase cinco vezes maior do que a média mundial, de 6,7 homicídios/cem mil habitantes.³

O Gráfico 1 mostra que o Brasil está em situação melhor do que a Venezuela (57,6 homicídios/cem mil habitantes) e a Colômbia (43,9), mas pior do que o México (22), que tem graves problemas de tráfico de drogas. A situação brasileira é também pior do que a média dos países de renda média e baixa da América Latina (28,5), região com maior proporção de homicídios entre as analisadas pela OMS. Outra constatação alarmante é que essa proporção no Brasil é mais de cinco vezes maior do que a da Argentina (6) e a do Chile (4,6). Nos países de renda alta, a estimativa é de 3,8 homicídios por cem mil habitantes. Nos EUA e na França, as taxas são 5,4 e 1,0, respectivamente.

Gráfico 1. Taxa de homicídio em países selecionados
(homicídios/cem mil habitantes)



Fonte: OMS (2014).

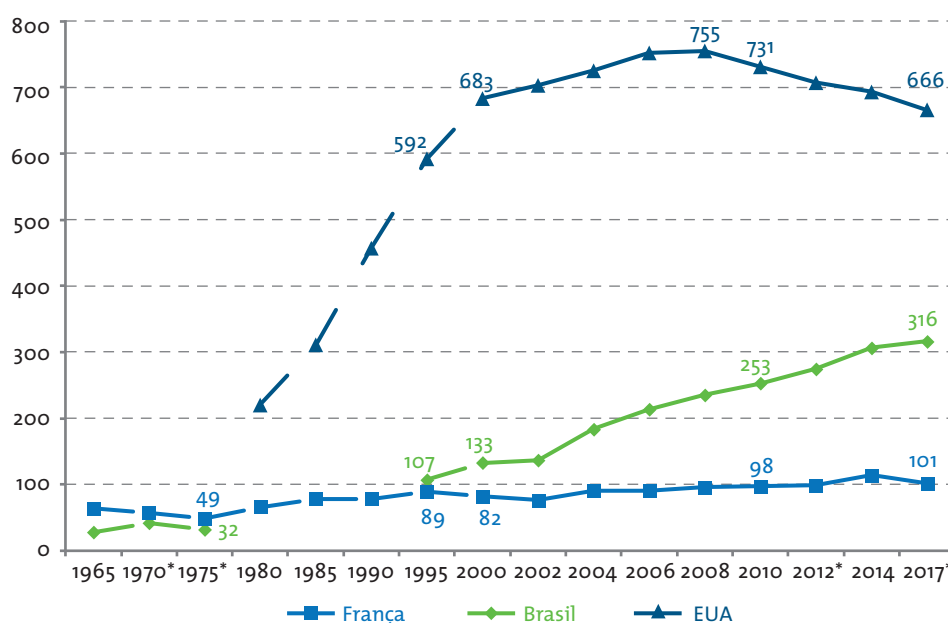
Em consonância com a alta taxa de homicídios, o Brasil tem uma elevada taxa de encarceramento. De acordo com WPB (2017), em fevereiro de 2017 o país tinha 651 mil pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos penais, com uma taxa de 316 presos para cada cem mil habitantes. A taxa mundial é de 144 presos para cada

³ Cerqueira *et al.* (2016) analisam a evolução da taxa de homicídio no Brasil, entre 2004 e 2014. O percentual apresentado (28,3 homicídios/cem mil habitantes, em 2012) é menor que o da OMS (32,4 homicídios/cem mil habitantes, em 2012). No entanto, os autores mostram uma evolução preocupante dessa taxa. Identificam dois períodos distintos. No primeiro, que vai até 2007, houve pequena diminuição da taxa de homicídio, chegando ao menor valor de 25,2 homicídios/cem mil habitantes, no fim do período. O segundo, de 2008 a 2014, é caracterizado pelo crescimento dessa taxa. Em 2014, a taxa chegou a seu maior nível nos 11 anos analisados, de 29,1 homicídios/cem mil habitantes.

cem mil habitantes, com o país na 22ª posição do *ranking* total, mas na sexta posição entre aqueles com mais de dez milhões de habitantes. Os EUA, apesar de não estarem entre os países com elevada taxa de homicídios, têm uma relação de 693 presos/cem mil habitantes, o que os coloca na segunda posição do *ranking* total e na primeira entre os países com o mínimo de dez milhões de habitantes. Em contraste, a França, com apenas 101 presos/cem mil habitantes, tem uma taxa abaixo da média mundial.

No Gráfico 2, vê-se um forte aumento da taxa de aprisionamento no Brasil nos últimos vinte anos. Em 1995, a taxa no país era de 107 presos para cada cem mil habitantes, número não muito distante do da França (89 presos/cem mil habitantes). Contudo, enquanto a taxa francesa aumentou em apenas 13% (para 101 presos/cem mil habitantes), entre o fim de 1995 e o início de 2017, a do Brasil praticamente triplicou.

Gráfico 2. Taxa de aprisionamento (presos/cem mil habitantes)



Fontes: WPB (2017) e Infopen (2015).

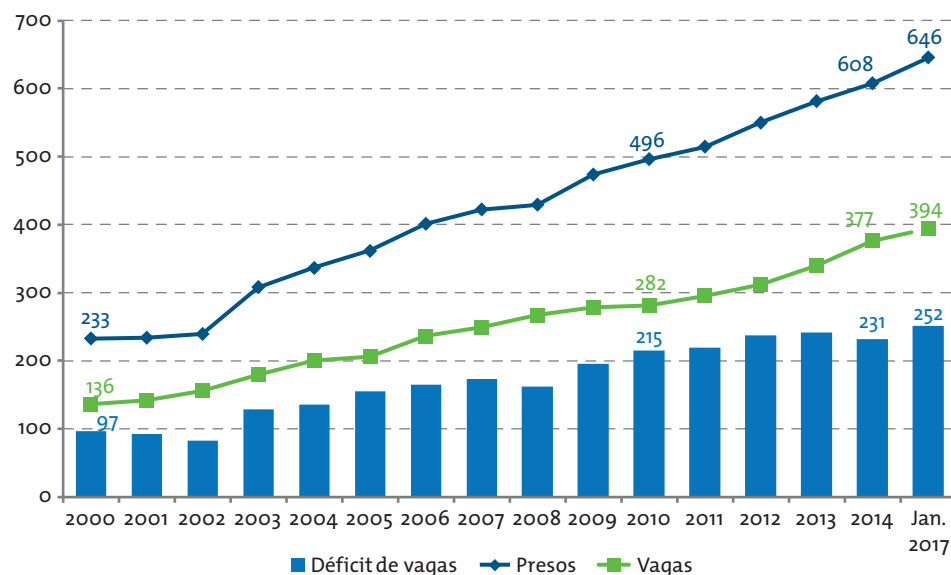
* Em função da dificuldade de obtenção de dados, foram feitos ajustes nas datas: 1970 (exceto Brasil – 1969); 1975 (exceto Brasil – 1973); 2012 (exceto França – 2011); 2017 (Brasil – fev. 2017; EUA – dez. 2015; França – jan. 2017).

A quantidade de vagas nos presídios brasileiros quase triplicou, passando de 136 mil, no fim de 2000, para 394 mil, em janeiro de 2017. Contudo, essa expansão apenas acompanhou o aumento do número de presos no período, como mostra o Gráfico 3. Desse modo, a situação de superlotação carcerária ficou praticamente inalterada, em torno da média de 1,64 preso por vaga no período.⁴ Também nos

⁴ De acordo com o Infopen (2015), as pessoas presas nas unidades das secretarias de Segurança Pública estão contabilizadas no cálculo da taxa de aprisionamento, mas não as vagas, pois esses estabelecimentos não são considerados adequados para a custódia de pessoas.

EUA e na França se observa uma superlotação carcerária, entretanto, as taxas de ocupação são bem menores do que no Brasil: de 1,04 preso/vaga nos EUA, em 2014, e de 1,17, na França, em janeiro de 2017.

Gráfico 3. Presos, vagas e déficit de vagas no Brasil (mil pessoas)



Fontes: WPB (2017) e Infopen (2014).

Uma questão relevante é se o sistema prisional tem sido capaz de cumprir um de seus principais objetivos, que é combater a reincidência dos crimes. Infelizmente, não se encontra um dado de consenso, ou mesmo um intervalo de confiança razoável, sobre qual é a taxa de reincidência no Brasil. A literatura destaca, além de problemas empíricos, também dificuldades conceituais, como a falta de critério único para reconhecer a reincidência.

De acordo com Ipea (2015), na ausência de dados precisos, imprensa e gestores públicos apontam com certa frequência que a taxa de reincidência no Brasil é de 70%. Contudo, o instituto destaca que os estudos que mostram essa taxa elevada consideram, por exemplo, os presos provisórios. Ao levar em conta como reincidência apenas os casos julgados e sentenciados, com culpa devidamente comprovada no prazo de cinco anos após terem sido inicialmente soltos, a pesquisa do Ipea chega ao resultado de que, de quatro ex-condenados, um volta a ser condenado por algum crime nesse prazo, uma taxa de 24,4%.⁵ Pode-se inferir que esses indicadores apontam para extremos, sendo que a taxa efetiva de reincidência se situa nesse intervalo.

⁵ Feito com base em análise amostral de 817 processos em cinco unidades da Federação: Alagoas, Minas Gerais, Pernambuco, Paraná e Rio de Janeiro.

Em relação aos EUA, U.S. Department of Justice (2016) relatou o que aconteceu nos cinco anos seguintes com os presos soltos em condicional de prisões federais e estaduais, em 2005. Entre os soltos em condicional/supervisão comunitária de prisões federais, quase metade (47%) voltou a ser detida pela polícia e 32% do total voltou para a prisão, seja federal ou estadual. Esses percentuais foram bem mais alarmantes nos soltos de prisões estaduais, de 77% e 59%, respectivamente.

3. Os modelos de PPPs em presídios

A primeira experiência de PPPs na administração de presídios foi nos EUA, no Tennessee, em 1983. Em seguida, passaram também a implementar essa iniciativa diversos outros países, como Austrália, Brasil, França, Itália, Portugal e Reino Unido. Nesta seção, comparam-se os modelos dos EUA, da França e do Brasil.

3.1 EUA

A partir dos anos 1980, houve um crescimento expressivo da população encarcerada nos EUA. De um lado, esse movimento colocou a necessidade de construção de novos presídios para aumentar a oferta de vagas. De outro, viu-se a necessidade de um esforço para elevar a eficiência da administração dos serviços prisionais. Nesse sentido, também a partir daqueles anos, ocorreram diversas iniciativas de PPPs no sistema prisional – comumente chamado na literatura de “privatização”. No fim de 2015, as prisões operadas pelo setor privado abrigavam 8,3% da população encarcerada nos EUA (CARSON; ANDERSON, 2016).

No sistema prisional americano, há dois modelos nos quais o setor privado atua em iniciativas que podem ser caracterizadas como PPP:

- i) Administração privada das penitenciárias: é o caso clássico, em que uma empresa privada é responsável pela construção e pela operação da unidade prisional. A empresa é selecionada por meio de um certame competitivo e tem garantida uma receita referente a determinado nível de ocupação, abaixo da plena utilização do estabelecimento.
- ii) Arrendamento das prisões: diferencia-se da administração privada apenas no tocante à propriedade da empresa privada. O proprietário da prisão e de suas instalações é o setor público, embora a administração da unidade prisional seja realizada por meio de um contrato com uma empresa privada, vencedora de um certame que pode se dar tanto na esfera estadual quanto na federal.

Há também participação privada em alguns estabelecimentos públicos, sem, contudo, caracterizar-se como uma PPP, uma vez que se assemelha a um processo

de terceirização. Nesse caso, uma única empresa privada é quem contrata uma série de serviços, como alimentação e atividades de reabilitação social.

A seleção das empresas, seja para arrendamento, prestação de serviços específicos ou construção e operação de uma unidade, é, na maioria dos casos, um processo competitivo. A autoridade pública deve deixar claros as especificidades dos serviços e o nível de segurança demandado. Os contratos estabelecidos com o setor público são, em geral, de duração de três a cinco anos, com cláusulas de renovação. A rescisão do contrato pode ocorrer a qualquer momento, mesmo sem justa causa. De modo geral, são sujeitos à aprovação anual ou bianual de dotações orçamentárias pelo Legislativo.

A atuação privada no sistema prisional também está sujeita a auditorias externas, que verificam se estão de acordo com os padrões de conformidade, a exemplo da Quality Assurance Division, organização independente dos operadores. As áreas maiores de uma unidade prisional chegam a ter cerca de mil itens que são auditados. São auditadas todas as unidades, assim como é verificado o *compliance*.

As duas maiores empresas privadas que atuam no sistema prisional americano, ambas com ações em bolsa, são: Corrections Corporation of America (CCA), a maior, e GEO Group. Seus investimentos são classificados como *real estate investment trust* (Reit). Existem também empresas médias com atuação regional.

As empresas são especializadas em possuir, operar e administrar prisões e centros correcionais, além de serviços especializados, como transporte de presos e mesmo gestão de residências-prisão, onde são acomodadas famílias com problemas com imigração. São responsáveis por todas as operações no interior das unidades prisionais, incluindo recrutamento das pessoas empregadas, administração geral da unidade, manutenção, segurança e supervisão dos demais prestadores de serviços por elas contratados. Fornecem também serviços médicos, suprimentos alimentares e programas recreacionais e de reabilitação socioeducativa. São programas que buscam reduzir a taxa de reincidência, ao preparar os presidiários para ressocialização.

3.2 França

No modelo francês, há uma cogestão entre o Estado e o grupo privado, com muito mais poder decisório alocado ao setor público. Compete ao Estado a indicação do diretor-geral do estabelecimento, responsável pelo juízo da execução penal e pela segurança interna e externa da prisão. Nesse sentido, decisões que envolvem o uso da força permanecem com os servidores civis. Cabe a estes administrar e controlar os presídios.

A empresa privada é encarregada de promover, no estabelecimento prisional, o trabalho, a reeducação, o transporte, a alimentação e o lazer, bem como a assis-

tência social, jurídica e espiritual e a saúde física e mental do preso. Para execução desses serviços, recebe do Estado uma quantia por preso/dia.

No início de 2016, entre as 188 prisões na França, 68 eram administradas por meio desse modelo de gestão híbrida. Mais da metade dos 77 mil presos no país cumpria pena em estabelecimentos com essa gestão. As três grandes empresas/conglomerados, que possuíam unidades que forneciam serviços para prisões, eram GEPSA (Suez Group), Siges (Sodexo Group) e Idex.

3.3 Brasil

O censo penitenciário apresenta os seguintes tipos de estabelecimentos penais, com características e funções distintas:

- i) regime fechado (exemplo: penitenciária);
- ii) regime semiaberto (exemplo: colônia agrícola, industrial ou similar);
- iii) regime aberto ou de limitação de fim de semana (exemplo: casa do albergado);
- iv) para realização de exames gerais e criminológico (exemplo: centro de observação);
- v) para internação ou tratamento ambulatorial (exemplo: hospital de custódia e tratamento psiquiátrico);
- vi) presos provisórios (exemplo: cadeia pública, unidade de recolhimento provisório); e
- vii) estabelecimento que comporta diversos tipos de regime (exemplo: centro de ressocialização).

A Lei de Execução Penal prevê que as penitenciárias, destinadas aos condenados à pena de reclusão em regime fechado, devem conter áreas para assistência, educação, trabalho, recreação e prática esportiva para os apenados, bem como respeitar limites de lotação compatível com sua estrutura e finalidade, separando os presos provisórios daqueles com sentença transitada em julgado, disposições estas que são constantemente desobedecidas.

As más condições das penitenciárias são um problema bem grave, mas não o pior. Como destaca Mesquita Júnior (1999, p. 177): “Ocorre que o pior estabelecimento penitenciário existente, na prática, é a Cadeia Pública”. Nesse sentido, como mostra a Tabela 1, um percentual alarmante é o de 40% (241,6/607,7) de presos em unidades provisórias. De acordo com Infopen (2015), tais unidades são destinadas a pessoas que ainda não foram julgadas e que, portanto, têm a prerrogativa

de serem consideradas inocentes. No entanto, essas pessoas estão submetidas a condições de encarceramento ainda mais precárias do que as penitenciárias. Em 2014, a taxa de ocupação de vagas era de 179% nas unidades provisórias, ante 145% no regime fechado. A maioria dos presos nessas unidades estava em cadeias públicas, sem dispor de recursos materiais mínimos e muito menos de instrumentos para promover a reintegração social dos indivíduos.

Em matéria de gestão, que é o foco deste estudo, a gestão pública responde por mais de 90% das unidades prisionais e da população presa no Brasil, como mostra a Tabela 1. Os estabelecimentos operados com ativa participação privada são classificados no censo como cogestão, PPP e parcerias com organizações não governamentais (ONG). A modalidade de cogestão responde por apenas 2,4% das unidades prisionais e 2,3% da população presa. Nesse modelo, a iniciativa privada é responsável pela gestão de determinados serviços da unidade, como alimentação, vestimenta, higiene, lazer, saúde, assistência social e psicológica, cabendo ao Estado e ao ente privado o gerenciamento e a administração conjunta do estabelecimento.

No caso das PPPs, esses percentuais são ainda menores, de apenas 0,4% e 0,3%. De acordo com Infopen (2015), apenas Minas Gerais conta com PPPs. Nesse sentido, como se trata de uma experiência pioneira, não se pode afirmar que o Brasil tenha desenvolvido um modelo de PPPs para o sistema prisional. A PPP do Presídio de Ribeirão das Neves (MG) é uma iniciativa isolada, que ainda não foi replicada em qualquer outro estado, nem mesmo no estado que a originou.⁶ Novos presídios foram construídos em Minas Gerais desde então, tendo se optado por penitenciárias públicas. Na PPP acima, houve a realização de contrato e outorga para entidade privada realizar construção e gestão do estabelecimento, cabendo ao ente público a fiscalização da atividade do parceiro privado.

Por fim, as parcerias do Estado com as ONGs, geralmente localizadas em cidades pequenas, respondem por 3% das unidades prisionais do país, mas por somente 0,6% da população presa.

Tabela 1. Números de estabelecimentos e presos, por tipo de unidade e gestão

	Pública ou não especificado	Cogestão	Parceria Público- Privada	Organizações sem fins lucrativos	Total
Número de estabelecimentos, por tipo					
Regime fechado (Ex: penitenciária)	288	9	2	4	303
Regime semiaberto (Ex: colônia agrícola, industrial ou similar)	100	3	1	5	109
Regime aberto ou de limitação de fim de semana (Ex.: casa do albergado)	27	2	—	3	32
Para realização de exames gerais e criminológico (Ex.: centro de observação)	4	—	—	—	4

(Continua)

⁶ A PPP do Presídio de Ribeirão das Neves reúne as duas penitenciárias em regime fechado e a única penitenciária em regime semiaberto com gestão de PPP listadas na Tabela 1.

(Continuação)

	Pública ou não especificado	Cogestão	Parceria Público- Privada	Organizações sem fins lucrativos	Total
Para internação ou tratamento ambulatorial (Ex.: hospital de custódia e tratamento psiquiátrico)	26	–	–	–	26
Presos provisórios (Ex.: cadeia pública, unidade de recolhimento provisório)	740	10	–	7	757
Diversos tipos de regime (Ex.: centro de ressocialização)	139	8	2	22	171
Não especificado	18	2	–	2	22
Total	1.342	34	5	43	1.424
Número de presos, por tipo					
Regime fechado (Ex.: penitenciária)	218.813	4.444	1.313	877	225.447
Regime semiaberto (Ex.: colônia agrícola, industrial ou similar)	47.989	540	646	241	49.416
Regime aberto ou de limitação de fim de semana (Ex.: casa do albergado)	7.711	123	–	156	7.990
Para realização de exames gerais e criminológico (Ex.: centro de observação criminológica e triagem)	6.280	–	–	–	6.280
Para internação ou tratamento ambulatorial (Ex.: hospital de custódia e tratamento psiquiátrico)	4.848	–	–	–	4.848
Presos provisórios (Ex.: cadeia pública, unidade de recolhimento provisório)	235.199	5.798	–	607	241.604
Diversos tipos de regime (Ex.: centro de ressocialização)	42.440	2.873	92	1.546	46.951
Não especificado	24.824	142	–	229	25.195
Total	569.118	13.920	2.051	3.656	607.731

Fonte: Elaboração própria, com base em Censo Infopen – ano de referência 2014, Infopen (2015).

Nota: Os dados foram extraídos da base de dados do Infopen, proveniente de questionário enviado aos estabelecimentos. No entanto, foram encontradas algumas inconsistências entre esses dados e a análise.

A atuação do setor privado no sistema penitenciário brasileiro começou a ser discutida em meados dos anos 1990 como uma proposta de melhoria nas condições de encarceramento da população apenada e de redução da taxa de reincidência. Foram os governos estaduais que deram partida à utilização do setor privado para atividades correcionais.

As primeiras experiências de atuação privada em presídios no Brasil foram na modalidade de gestão compartilhada/cogestão. A primeira se deu em 1999, na Penitenciária Industrial de Guarapuava, no Paraná, seguida da Penitenciária Industrial Regional do Cariri, no Ceará, em 2000. Outras experiências mais recentes são: Penitenciária Industrial de Pernambuco; Penitenciária Industrial de Joinville (SC); e o Conjunto Penal de Juazeiro (BA).

Depois de muitas discussões, no caso da PPP de Ribeirão das Neves (MG), o governo retém a responsabilidade última pela custódia dos presos, permanecendo também como responsável pela segurança externa dos presídios. Nesse caso, não há uma terceirização da coerção física do Estado para a empresa privada. O setor público determina a composição da administração do presídio, nomeia sua administração, como o diretor, o vice-diretor e o coordenador de segurança. O setor privado concentra-se em todos os demais serviços, como monitoramento interno,

alimentação, assistência médica, assistência jurídica e odontológica, educação, lazer e manutenção da unidade, com o fornecimento de veículos (CABRAL; LAZZARINI; AZEVEDO, 2013).

O poder público é responsável pelas atividades de segurança armada nas muralhas e pela segurança externa à unidade, bem como pela supervisão, controle e monitoramento de todas as atividades. O diretor de segurança permanece como um agente governamental e tem, exclusivamente, a responsabilidade de monitorar e supervisionar os padrões de segurança da unidade, além de aplicar eventuais sanções administrativas aos internos. O governo do estado também se responsabiliza por administrar as transferências de internos relacionadas à unidade, vedada expressamente qualquer forma de superlotação.

Embora Cabral e Saussier (2012) reconheçam que a experiência brasileira seja inspirada no modelo francês, colocam o país em uma posição intermediária entre as experiências americana e francesa. Diferentemente dos EUA, certas atividades no Brasil não foram delegadas aos operadores privados, como a direção do presídio. Por outro lado, são delegadas ao gestor privado atividades como assistência jurídica e monitoramento dos detentos, o que não acontece no caso da França.

Como se verá adiante, o diagnóstico dessa experiência baseia-se na análise do modelo contratual dessa PPP e sua conformidade com as recomendações da literatura sobre o tema. Outro elemento que valida a experiência em curso é a ausência de rebeliões. Nesse caso, contudo, cabe a ressalva de que o presídio de Ribeirão das Neves não abriga presos de alta periculosidade de facções criminosas. Embora isso não esteja de forma explícita no contrato da PPP, o relato da direção privada do presídio é de que este visa a ressocialização dos indivíduos, o que é extremamente difícil no caso desses presos, além de pôr em risco o trabalho feito com os demais internos. Nesse sentido, o administrador privado tem conseguido evitar que presos de facções sejam levados ao presídio de Ribeirão das Neves, identificando os indivíduos e acertando com o Estado a transferência para outros estabelecimentos.

4. Os custos e a qualidade do sistema prisional: público versus PPPs

Um dos principais argumentos na literatura a favor da formação de PPPs em presídios é a busca de maior eficiência no sistema prisional. Argumenta-se que o agente privado tem maior incentivo em prover os serviços com menor custo assim como maior capacidade (por exemplo, menos entraves burocráticos) para atingir esse objetivo.

Desde já, cabe a ressalva de que os resultados dessa literatura estão sujeitos a críticas. As avaliações são, comumente, estudos de casos, que comparam prisões públicas e privadas numa dada região e período. Logo, não é claro se os resulta-

dos podem ser generalizados. Eventuais diferenças de desempenho entre as prisões podem ter sido ocasionadas por outros atributos no qual elas difiram, além do quesito propriedade, como o número de prisioneiros (ganhos de escala), o grau de periculosidade dos detentos ou o nível de modernidade da arquitetura do presídio (o que tende a economizar custos operacionais). Além disso, os setores público e privado tendem a usar sistemas de contabilidade distintos. Pode ocorrer também de o agente privado não estar usufruindo de subsídios fornecidos pelo setor público (por exemplo, médicos prisionais pagos por uma agência de saúde pública), o que influenciaria na comparação com instituições públicas.

A qualidade dos serviços prestados é outra dimensão relevante. Os defensores das PPPs consideram que a governança privada tem maior capacidade de inovar e ampliar o leque de serviços oferecidos, enquanto os críticos enfatizam o potencial perigo de redução da qualidade quando os agentes privados buscam reduzir custos. Assim como no caso dos custos, há grande controvérsia nas avaliações empíricas. Diferenças no número e no grau de periculosidade dos detentos podem levar a diferenças na qualidade dos serviços entre presídios públicos e privados. Avaliações baseadas em consultas a documentos oficiais, ou entrevistas com o *staff* e os detentos, são sujeitas a percepções subjetivas e falha de memória dos respondentes. Pode haver maior incentivo a sub-reportar problemas disciplinares em uma gestão privada, na qual a remuneração paga pelo ente público regulador dependa de indicadores de qualidade.

A seguir, analisa-se a literatura referente aos EUA, à França e ao Brasil na formação de PPPs em presídios. Maior atenção é dada ao caso americano, em que existe uma literatura bem mais extensa sobre o tema, a experiência é mais longa e a participação privada tem sido mais profunda. No levantamento da literatura, procura-se identificar se os resultados são robustos e se podem ser generalizados.

4.1 Caso americano

Os dados de balanço da CCA, maior empresa privada que atua no sistema prisional americano, fornecem uma primeira ideia dos custos das prisões operadas pelo setor privado. Em 2015, a empresa atuava em vinte estados americanos, além do Distrito de Columbia. Contava com 14 mil funcionários e figurava como proprietária de 66 unidades de detenção e correccional, com capacidade total de 88.500 leitos, além de controlar, por meio de contratos de arrendamento, 11 unidades cuja propriedade é governamental. A receita no ano alcançou US\$ 1,7 bilhão, o valor por preso/dia foi de US\$ 72 e houve uma margem/Ebitda de 23,4%.⁷ Os custos fixos, correspondentes a cerca da metade (51,5%) das receitas ou US\$ 37,53 por preso/dia, decorreram do capital utilizado na construção das unidades prisionais.

⁷ O prazo médio de suas dívidas é de cinco anos, com custo financeiro de 3,9% ao ano, e a alavancagem alcança 3,5 o Ebitda (*Earnings before interest, taxes, depreciation and amortization*, em português: Lucros antes de juros, impostos, depreciação e amortização).

Os custos variáveis representaram 20,5% da receita ou US\$ 14,96 por preso. A margem operacional foi de 20,5% ou US\$ 20,27/preso/dia.⁸

O fato de a CCA ser de capital aberto e cotada em bolsa, como as outras grandes empresas privadas que atuam no setor, é visto por alguns autores (SCHNEIDER, 1999) como um elemento que aumenta a pressão por lucros. Hart, Schleifer e Vishny (1997) consideram que as unidades privadas direcionadas para a lucratividade levam à redução de custos, mas esse ganho de curto prazo é suplantado pelo aumento da taxa de reincidência.

Em estudo mais recente, Cabral e Saussier (2012) fazem um levantamento da literatura nos EUA que analisa os efeitos da gestão privada na eficiência do sistema prisional. Concluem que, em geral, a governança privada estaria de fato associada, no caso americano, à redução no custo diário de cada prisioneiro. Guppy (2003), por exemplo, compara dois grupos de estados: no primeiro, cada estado tem ao menos 20% do sistema correccional com governança privada, e, no segundo, há estados com pouca ou nenhuma governança privada. O autor conclui que, de 1997 a 2001, o segundo grupo apresentou maior custo diário por prisioneiro.

Blumstein e Cohen (2003) mostram um curioso resultado de inter-relação entre as gestões pública e privada, analisando dados entre 1999 e 2001. Estados que mantinham parte dos detentos em prisões com governança privada exibiram menor aumento no custo por prisioneiro dentro do sistema público em relação a estados sem detentos sob tutela privada.

Esses resultados, apesar de sugestivos, foram considerados pouco robustos no que diz respeito à causalidade, uma vez que não consideram diversos outros fatores que, como se viu no início desta seção, afetam os custos de uma prisão, além da natureza da propriedade. Pratt e Maahs (1999) deram maior atenção a esses fatores. Com base em amplo levantamento da literatura, os autores estudaram 33 avaliações conduzidas por 24 trabalhos independentes. Embora houvesse vantagem de custo em favor da governança privada, essa vantagem desapareceu quando foram levados em conta os fatores “número de prisioneiros”, “idade de construção da prisão” e “nível de segurança” (de mínima a máxima, de acordo com a periculosidade dos detentos). Em conformidade com a teoria, observam que o menor custo diário por prisioneiro estava correlacionado a fatores como maior escala, menor idade e menor nível de segurança.

O resultado de que não há uma conclusão definitiva sobre a vantagem de custo da governança privada foi confirmado por Lundahl *et al.* (2009). Os autores selecionaram oito estudos com informação sobre custos que atendem ao seu critério

⁸ Dados extraídos do Formulário 10-K apresentado pela empresa.

de alta qualidade.⁹ Apenas metade evidenciou uma vantagem de custo da gestão privada, enquanto 25% apontaram vantagem da gestão pública e os demais 25% não encontraram vantagem de um regime sobre o outro.

No que tange à qualidade dos serviços prestados, Perrone e Pratt (2003) identificaram nove artigos na literatura em que a comparação entre a gestão prisional pública e a gestão privada está minimamente balanceada com respeito a diferenças não ligadas à natureza da propriedade dos presídios. Entre os itens analisados, tem-se: segurança interna, segurança externa (fugas), cuidados médicos e programas institucionais oferecidos aos detentos. O estudo atesta que a literatura não é conclusiva sobre a existência de diferenças na qualidade dos serviços entre as duas gestões. Para a maior parte dos indicadores, é possível encontrar tanto um artigo que mostre a superioridade da governança privada sobre a pública quanto outro que apresente o contrário. Nos dois quesitos em que os artigos indicam que a governança privada é ao menos tão boa quanto a pública (“ordem”, medido pelo número de ações disciplinares, e “cuidados médicos oferecidos”), havia ao menos um fator com potencial de ter afetado o resultado e que não estava devidamente controlado.

Lundahl *et al.* (2009) usaram indicadores de qualidade similares aos de Perrone e Pratt e chegaram à mesma conclusão de que não há uma diferença nítida de qualidade dos serviços prestados em presídios por tipo de governança – pública ou privada. Entretanto, houve uma exceção, que foi a provisão de programas de treinamento. Nos três artigos encontrados na literatura que medem esse indicador, houve uma vantagem significativa do modo de governança público. Mesmo nesse caso, resta a dúvida quanto à eficácia desses programas, ou seja, não há informação quanto ao benefício obtido pelos detentos como treinamento.

Com base em dados de um censo prisional, Lukemeyer e McCorkle (2006) investigaram o impacto da governança privada sobre dois indicadores de qualidade: (i) provisão de programas vocacionais e educacionais (“serviços”); e (ii) registros de agressão entre detentos e destes sobre os funcionários (“violência”). Além de terem uma base de dados extensa (873 instituições prisionais de homens adultos), há informação sobre diversas variáveis que podem afetar os indicadores de qualidade, como lotação, idade da prisão, grau de segurança da prisão, composição racial dos detentos, razão de guardas por detentos e localização geográfica. Os resultados foram favoráveis à governança privada, que reduziu a chance de ocorrência de violência, em relação tanto à prisão federal quanto à estadual.¹⁰ Foi identificada também maior proporção de detentos em programas de treinamento

⁹ Entre tais critérios, está incluída a necessidade de o artigo estar publicado ou ser citado por artigo publicado, identificar as prisões por nome e respectiva localização geográfica e não ser baseado em dados hipotéticos ou projeções.

¹⁰ Na comparação com as prisões estaduais, só a diferença da violência entre detentos foi significativa, não havendo diferença no caso de ter sido de detento sobre funcionários.

nas prisões com gestão privada *vis-à-vis* às prisões estaduais (embora a proporção tenha sido quase idêntica à das prisões federais).

Verifica-se que os próprios autores fazem ressalvas as suas conclusões quanto aos resultados favoráveis à governança privada. O número de prisões privadas é muito pequeno (apenas 2% da amostra). Apesar do grande número de variáveis de controle, os autores não tiveram informação sobre variáveis importantes, que podem afetar os indicadores de qualidade (por exemplo, faixa etária ou tipo de crime cometido pelos detentos). Finalmente, enquanto a gestão privada reduziu a chance de ocorrer violência, nas prisões privadas em que houve violência, o grau foi maior do que nas demais. Assim, as prisões com governança privada poderiam ser divididas em dois grupos: um com alta e outro com muito baixa capacidade de prevenção de violência. Isso sugere que, para além do tipo de gestão, os termos dos contratos e a estrutura de incentivos devem desempenhar um papel importante na eficiência dos presídios, como se verá na próxima seção.

Um indicador muito relevante da qualidade do sistema prisional, no âmbito do objetivo de reabilitação dos detentos, é o índice de reincidência ou de reentrada na prisão. Lanza-Kaduce, Parker e Thomas (1999) foram pioneiros nessa área. Ao acompanharem um conjunto de ex-detentos de prisões públicas e privadas na Flórida, os autores formaram emparelhamentos com base em variáveis tradicionalmente apontadas como explicativas do índice de reincidência (tipo de crime, raça, número de prisões prévias e idade), além de distinguirem pelo tipo de reincidência, de violações técnicas até crimes violentos. Os resultados foram favoráveis à governança privada, pois os ex-detentos de prisões privatizadas apresentaram menores taxas de reincidência (exceto no caso menos grave de violação técnica) e com menor grau de seriedade em caso de efetiva reincidência.

No entanto, o artigo foi criticado por ter limitações metodológicas, em particular, o período relativamente curto em que a possibilidade de reincidência foi monitorada (12 meses). Em consistência com essas críticas, Bales *et al.* (2005) analisaram uma amostra de ex-detentos de prisões públicas e privadas ainda para o estado da Flórida, mas consideraram um período maior de acompanhamento desses indivíduos, além de terem incorporado o tempo de detenção e o grau de escolaridade ao conjunto de variáveis de controle. Os resultados mostraram que o fato de a governança ser privada ou pública não afetou as taxas de reincidência, seja para homens adultos, mulheres adultas ou homens jovens.

A literatura mais recente ampliou essa investigação para outros estados, com resultados ainda menos favoráveis à gestão privada. Spivak e Sharp (2008) replicam a análise para Oklahoma, contando ainda com uma grande amostra (cerca de 23 mil ex-detentos) e um grande período de *follow up* (entre 36 e 84 meses). Os autores mostram que os índices de reincidência associados à governança privada foram maiores em todas as categorias de ex-detentos construídas (com significância estatística em seis das oito categorias).

Mukherjee (2015) estende a análise para o Mississippi e argumenta que não há uma diferença estatisticamente significativa entre a taxa de reincidência de ex-detentos de prisões públicas e a de prisões privadas. Esse resultado ocorre apesar de as sentenças serem tipicamente mais longas na prisão privada (sessenta a noventa dias, em média), o que indicaria ou um baixo retorno marginal dos serviços prisionais de reabilitação ou uma desvantagem da provisão privada. Um argumento interessante do autor é que o maior tempo de detenção na prisão com gestão privada pode estar relacionado à maior chance de um prisioneiro receber uma infração por conduta violenta nesse tipo de prisão. Se for o caso, é uma evidência de incentivos perversos na governança privada, quando os ganhos estão atrelados ao número de prisioneiros sendo atendidos.

4.2 França

No levantamento feito por Cabral e Saussier (2012), os autores não encontraram estudos que comparassem a *performance* dos presídios com PPPs com a dos presídios tradicionais. Também não tiveram sucesso em obter dados primários para fazer estimações econométricas próprias. Contudo, por meio de entrevistas com funcionários do governo, executivos das empresas privadas atuantes no setor e da análise de relatórios do governo francês (COUR DES COMPTES, 2006, 2010), os autores concluíram que os operadores privados tiveram melhor *performance* em matéria de manutenção dos ativos e qualidade da alimentação aos presos, limpeza e tratamento de saúde, além de conseguirem organizar com mais eficiência as atividades dos presos, conciliando trabalho com atividades culturais e educacionais. Contudo, com base nos dados de Cour des Comptes (2006), observaram que os custos das prisões foram entre 8,5% e 33% maiores nos casos de PPPs, no período de 1999 a 2003. Os autores argumentam que a razão para os custos maiores da gestão privada pode ser a melhor qualidade dos serviços prestados.

4.3 Brasil

Existem poucas avaliações de impacto da governança privada sobre o custo e a qualidade dos serviços prisionais no Brasil, uma vez que as experiências de co-gestão e PPPs em prisões são um fenômeno relativamente recente e com número limitado. Como se viu, em contraste com os EUA, o modelo de governança privada no Brasil manteve a responsabilidade pela custódia dos detentos nas mãos do Estado. Tipicamente, há um diretor, um vice-diretor e um chefe de segurança no presídio sob gestão privada que são servidores públicos e são, em última instância, os reguladores (*in loco*) do presídio.

Cabral e Azevedo (2008) comparam um presídio sob governança privada com outro público, ambos na Bahia e similares em matéria de capacidade e perfil dos detentos. Os resultados são favoráveis à gestão privada, que exhibe tanto menor custo – menos gastos com pessoal e despesas em itens como água e eletricidade –

quanto melhores indicadores de qualidade – mais segurança e maior quantidade de serviços médicos e legais aos detentos.

Cabral, Lazzarini e Azevedo (2013) chegam a conclusões similares ao analisar presídios no Paraná. A vantagem do estudo foi investigar um conjunto de presídios que, por descontinuidades políticas, passaram de governança pública a privada e depois, de novo, para pública. Dessa forma, puderam estudar diferenças de gestão dentro da mesma instituição. Os resultados foram francamente favoráveis à gestão privada (mas com supervisão pública) nos quesitos de segurança (número de mortes e fugas), embora não tenham encontrado diferença estatisticamente significativa no caso dos serviços médicos prestados e tenham evidenciado menor quantidade de serviços legais prestados. Contudo, os autores evidenciaram maior efetividade desses serviços legais sob gestão privada, uma vez que, mesmo com menos consultas, o número de liberações de detentos foi equivalente.

5. Governança contratual na implantação e gestão de prisões privadas

Um dos trabalhos mais relevantes para entender o dilema público *versus* privado na prestação de serviços prisionais é o *paper* seminal de Hart, Schleifer e Vishny (1997), no qual a teoria de direitos de propriedade (TDP) é aplicada para o caso de privatização de prisões. Os autores partem da observação de que, se toda e qualquer contingência puder ser especificada em um contrato formal, a posse de qualquer ativo torna-se irrelevante, uma vez que direitos decisórios e divisão de receitas podem ser alocados entre as partes por disposições contratuais. Porém, sob contratos incompletos, em que podem ocorrer eventos não antecipados pelos termos contratuais, a propriedade confere a seu detentor direitos residuais de decisão.

O direito de propriedade funciona como um mecanismo de incentivo, a fim de que as partes em uma transação realizem investimentos específicos no início da relação. Ainda que, após a ocorrência do evento não antecipado, os agentes concordem em implementar uma decisão eficiente, a remuneração de cada agente deve ser influenciada por seus *payoffs* de *default* (ou seja, o que poderiam obter se a relação fosse rompida e os agentes buscassem a melhor oportunidade de negócio alternativa). Quanto maior for a capacidade de obter ganhos dentro da relação, maior é o incentivo a realizar investimentos que aumentem o valor desta.

Dentro desse contexto de contratos incompletos, Hart, Schleifer e Vishny (1997) desenvolveram um modelo teórico para analisar os custos e benefícios da privatização de prisões, em que o operador se depara com a possibilidade de implementar investimentos de inovação em qualidade e investimentos para reduzir custos, esses últimos, porém, com efeitos deletérios sobre a qualidade.

O resultado central é que o direito de propriedade incentiva o operador privado a investir mais em ambas as atividades. De um lado, isso é bom no caso da inovação em qualidade, mas, de outro, gera um incentivo excessivo na redução de custos, uma vez que desconsidera o efeito deletério sobre a qualidade do serviço prestado. Os autores concluem que as vantagens da privatização são maiores quando as inovações em qualidade são importantes¹¹ ou quando o impacto adverso da redução do custo sobre a qualidade não é significativo. O incentivo para redução de custos tende a depender de fatores como o grau de competição. Ainda, a vantagem da privatização é maior quando problemas de influência política são severos dentro do setor público.¹²

Todavia, uma observação já bem estabelecida na literatura é que a alocação de direitos de propriedade não é a única variável capaz de prover incentivos, e logo o resultado de qualquer atividade depende de várias dimensões contratuais e extracontratuais combinadas. No contexto prisional, Cabral e Saussier (2012) expandem a abordagem de Hart, Schleifer e Vishny (1997) ao destacarem mais três elementos, além dos direitos de propriedade, a serem considerados ao analisar a gestão privada em presídios: (i) desenho contratual; (ii) contexto institucional; e (iii) direitos de decisão.

O pressuposto do modelo de incentivo por meio de contratos é que o governo, pela forma como recompensa os operadores privados, consegue influenciar a *performance* do serviço ofertado, não apenas para reduzir custo, mas também para melhorar a qualidade dos serviços. O problema com esse tipo de mecanismo é que dificilmente se consegue captar a contribuição efetiva de cada agente para o resultado da atividade, dispondo-se, em geral, de medidas apenas parcialmente correlacionadas com o resultado final. Dessa forma, a provisão de incentivos baseados em tais medidas pode induzir respostas disfuncionais por parte dos agentes. Cabral e Saussier (2012) ilustram distorções no modelo americano, em que o operador privado recebe do governo uma taxa diária por preso sob sua supervisão, o que gera forte incentivo em manter a prisão plenamente ocupada. Nesse caso, o pagamento de uma taxa por vaga criada (quer seja ocupada ou não), como ocorre no sistema brasileiro, mostra-se vantajoso.

Outra situação é a do requerimento contratual de prestação de serviços jurídicos ou assistenciais pelo gestor privado, que, por causa da falta de padrões de qualidade nos contratos e da ausência de entes públicos supervisores nos presídios, não gera incentivo à melhoria da qualidade dos serviços prestados.

¹¹ Bennett e Iossa (2006) abordam também esse aspecto ao afirmar que as PPPs são desejáveis em situações nas quais uma potencial inovação pode resultar em redução de custo.

¹² Em outro estudo, Hart (2003) aborda a questão da agregação das atividades de construção e operação em um único contrato. Conclui que contratações desagregadas (dois contratos em vez de um único) são desejáveis se a qualidade da construção puder ser bem especificada *ex ante*.

Outros modelos contratuais também não são imunes a problemas. Na França, os contratos são do tipo *cost-plus*, em que os operadores privados, que têm papel reduzido na operação da prisão, obtêm uma quantia fixa que cobre os custos e garante uma expectativa de margem de lucro de acordo com a capacidade da prisão, o que não gera incentivos para que sejam aproveitadas oportunidades de redução de custos.

No Brasil, são previstos pagamentos aos operadores privados para manter os presos com base em um preço-teto (*price cap*). De acordo com Bajari e Tadelis (2001), em contraste com o modelo francês, que aloca maiores riscos na parte contratante (setor público), os riscos são alocados principalmente nos contratados (setor privado). Se, de um lado, esse tipo de contrato estimula o operador privado a reduzir custos, de outro, essa redução pode se dar em detrimento da qualidade dos serviços, particularmente quando essa dimensão é difícil de ser mensurada – esse efeito adverso, porém, tende a ser minorado pela presença de supervisores públicos, como será enfatizado mais adiante.

Uma implicação interessante da teoria dos incentivos é que tende a haver uma interação entre a estrutura da propriedade e as provisões do contrato. Cabral e Saussier (2012) observam que, quando há disposições contratuais fazendo com que a empresa privada também seja responsável por reparar eventuais danos materiais ao estabelecimento prisional, há fortes incentivos para manter o ambiente interno calmo, sem rebeliões. Ainda, há melhor assistência jurídica aos detentos, uma vez que a ausência de assistência ou uma assistência ineficaz é um elemento que gera instabilidade no ambiente prisional.

5.1 Modelos híbridos

Uma parte importante da teoria dos contratos incompletos diz respeito aos modelos híbridos de propriedade. De acordo com Williamson (2009), as transações teriam distintas características em quesitos como incerteza e especificidade, e os agentes econômicos buscariam implementar estruturas de governança apropriadas ao grau de complexidade da transação. Aplicando essa perspectiva ao caso das prisões, a gestão estritamente privada ou estritamente pública seriam modelos polares de governança, enquanto os modelos de PPP analisados podem ser entendidos como casos intermediários ou modelos “híbridos”, envolvendo maior ou menor grau de delegação de direitos decisórios pelo Estado ao ente privado.

A experiência brasileira é caracterizada pela delegação ao gestor privado de um conjunto relativamente amplo de atividades mas que mantém certas funções principais (como uso da força) nas mãos do setor público, que atua *in loco* como supervisor da gestão privada.

Uma discussão interessante é sobre as vantagens teóricas de tal modelo. Dentro da teoria dos direitos de propriedade, Schmitz (2000) incorpora a possibilidade

de privatização parcial (entendida como posse conjunta do ativo) ao modelo de Hart, Schleifer e Vishny (1997). No caso em que apenas o gestor privado realiza os investimentos (em inovação na qualidade e em redução de custo), o autor mostra que a gestão estritamente pública nunca é eficiente. O caso de privatização parcial tende a ser nitidamente mais eficiente quando tanto o ente público quanto o ente privado realizam investimentos e ambos podem gerar efeitos adversos significativos.¹³ A ideia é que a posse comum do ativo confere poder de veto tanto para o governo quanto para o gestor privado. Assim, cada parte pode inibir um sobreinvestimento em alguma atividade que prejudique seu *payoff* (resultado). Enfim, todas as formas de governança podem vir a ser ótimas, dependendo da configuração de parâmetros.

A análise dos benefícios das estruturas híbridas vai além do estudo do impacto da propriedade sobre os incentivos ao investimento. Duas vertentes se destacam. De um lado, a teoria dos contratos implícitos enfatiza que a eficiência da atividade pode ser aumentada, por exemplo, ao se dar maior flexibilidade à relação entre as partes, permitindo incorporar informações futuras difíceis de serem antecipadas no início da relação. Para tanto, é necessário que o contratante (no caso das prisões, o governo) esteja presente monitorando a atividade.¹⁴ De outro lado, temos teorias que enfatizam a complementaridade de competências entre governo e gestor privado, permitindo que cada uma das partes se dedique a suas especialidades ou permitindo *spillovers* e aprendizados que geram maior agregação de valor ao longo do tempo (KLEIN *et al.*, 2010).

Cabral, Lazzarini e Azevedo (2010), ao estudar presídios no Paraná, recorrem às teorias citadas anteriormente para explicar a vantagem da experiência brasileira de gestão privada com supervisão pública. Um dos benefícios apontados é a capacidade dos diretores do presídio de se concentrarem no planejamento da segurança, uma vez que o gestor privado passa a se ocupar de tarefas operacionais, como manutenção e licitação. Outra vantagem foi a contratação de gestores com experiência no setor de segurança privada. A presença de funcionários do governo supervisionando o gestor privado foi fundamental para permitir iniciativas livres de regras burocráticas, mas ao mesmo tempo inibiu estratégias de cortes de custos com efeitos adversos sobre a qualidade dos serviços. A provisão de incentivos de longo prazo, como construção de reputação e pagamento de benefícios extras condicionados à permanência no cargo de diretor, permitiu mitigar a ocorrência de conluio entre o gestor privado e o supervisor público.

¹³ Um exemplo de efeito adverso é quando o gestor privado, ao investir em reduzir custos, piora a qualidade do serviço. Já o governo, ao decidir por inovações de qualidade, causa impacto negativo no custo operacional do operador privado.

¹⁴ A dimensão temporal é crucial nesse tipo de modelo, uma vez que promessas que não estejam previstas em termos contratuais explícitos só serão honradas caso seja do interesse da parte devedora, e uma motivação crucial para isso é a expectativa de ganhos futuros dada pela continuidade da relação (GIBBONS, 1998).

Os elementos discutidos nesta seção teórica podem ser usados para explicar a experiência aparentemente exitosa de Ribeirão das Neves (MG). A remuneração do ente privado é vinculada à disponibilidade de vaga no presídio, mas também a indicadores de desempenho relacionados à qualidade dos serviços prestados. Entre os indicadores que definem a remuneração da empresa contratada, estão:

- i) o número de fugas;
- ii) o número de rebeliões e/ou motins;
- iii) o nível educacional dos internos;
- iv) a proporção dos internos que trabalham;
- v) a quantidade e a qualidade dos serviços de saúde prestados; e
- vi) a quantidade e a qualidade da assistência jurídica e psicológica aos internos.

Esse sistema de avaliação estimula o parceiro privado a buscar a excelência do presídio. Cunha (2013) afirma que, para uma cela ser considerada disponível, devem ser verificadas suas condições quanto a instalações hidráulicas, portas das celas em pleno funcionamento, iluminação e outros. A cela passa a ser considerada indisponível caso alguma das condições preestabelecidas não seja atendida, com efeito sobre o pagamento mensal à contratada.

O contrato contempla também a constituição de um conselho consultivo, formado por integrantes da Secretaria de Defesa Social, do Conselho de Criminologia e Política Criminal, do Conselho de Política Penitenciária, do Conselho Estadual de Direitos Humanos e por um representante da empresa concessionária, para monitorar os indicadores e avaliar a qualidade da gestão. Esse conselho consultivo parece ser importante para garantir a efetividade das cláusulas contratuais cujos indicadores são de difícil verificação por terceiros.

6. Conclusão

A experiência brasileira em PPPs de presídios pode ser caracterizada, como sugere Cabral e Saussier (2012), como caso híbrido entre o modelo americano, de prisão com controle de fato privada, e o francês, de PPP que envolve somente a terceirização de certos serviços periféricos. Com a ressalva de que o número de experiências brasileiras é limitado, com maior número de casos de cogestão do que de PPP propriamente dita, e as diferenças entre as atuações dos setores privado e público no sistema prisional podem ser “espúrias” (em função de ineficiências do setor público brasileiro, como um todo, e não à questão da governança), as evidências apresentadas são favoráveis à governança privada empregada no Brasil, tanto na redução de custo quanto no aumento de qualidade.

A governança híbrida parece ter papel importante para explicar os melhores resultados potenciais das PPPs no Brasil em relação aos EUA. De acordo com Cabral *et al.* (2013), a gestão privada permite tanto maior flexibilidade na tomada de decisões quanto ganhos de especialização, na medida em que os responsáveis últimos pela segurança (setor público) não precisem se preocupar com questões administrativas do dia a dia e possam se concentrar em sua atividade principal e no planejamento de longo prazo. A presença no local de um supervisor público, por sua vez, impede ações disfuncionais por parte dos agentes privados. Entendendo o modo de governança como um mecanismo de incentivos, o ponto central é desenhar a relação contratual – incluindo aqui monitoramento e avaliação –, de modo a alinhar os interesses entre as partes e mitigar respostas dos entes privados que conflitem com o interesse público.

A literatura sobre contratos também sugere que a experiência brasileira tem elementos a serem aprofundados e cotejados com os indicadores de desempenho das PPPs de presídios, seja em relação aos EUA ou a França. O presídio de Ribeirão das Neves (MG) apresenta um complexo sistema de avaliação de desempenho dos operadores privados, que vincula sua remuneração ao cumprimento de critérios de qualidade dos serviços prestados preestabelecidos, acoplado à presença do ente público *in loco* a fim de garantir a adequada fiscalização de tais contratos. A combinação de contratos de incentivos bem desenhados com a presença do supervisor público no local parece ser um elemento a ser preservado nas PPPs do sistema prisional.

A formatação desse sistema tem o potencial de induzir o setor privado a contribuir para a ressocialização dos presos, evitando críticas de que as administrações privadas poderiam comprometer a qualidade do serviço público em benefício de maior retorno privado. Outra crítica é que a entrada do setor privado no sistema fere a prerrogativa do Estado de punição. Neste texto, viu-se que a experiência brasileira não interfere nesse direito, ao manter a tutela do estabelecimento, a direção e o controle da disciplina nas mãos do Estado.

Um ponto central da discussão diz respeito à efetividade potencial das PPPs, caso sejam aplicadas em maior escala no Brasil. O presídio de Ribeirão das Neves, destacado no texto, não pode ser facilmente comparado a outros presídios, em particular, pelas diferenças no grau de periculosidade dos detentos. Além disso, ainda que seja possível concluir de modo inequívoco que a PPP proveja um determinado conjunto de serviços a um custo menor do que o setor público, a expansão de prisões-modelo, sem quaisquer problemas de superlotação, tem impacto fiscal, que dificulta a disseminação dessa experiência pelo país.

Em suma, entende-se que existem fatores não relacionados ao modelo de gestão (pública ou privada) que são também relevantes para explicar os problemas existentes no sistema prisional brasileiro, como o de superlotação. Enquanto as

evidências indicam que a ampliação das PPPs na gestão de estabelecimentos prisionais brasileiros tem o potencial de aumentar a eficiência do sistema, deve-se levar em conta que essa solução não é uma panaceia, e recomenda-se que cada nova experiência, que venha a ser implementada, seja cuidadosamente avaliada.

Referências

- BAJARI, P.; TADELIS, S. Incentives versus transaction costs: a theory of procurement contracts. *Rand Journal of Economics*, v. 32, n. 3, p. 387-407, 2001.
- BALES, W. *et al.* Recidivism of public and private state prison inmates in Florida. *Criminology & Public Policy*, v. 4, n. 1, p. 57-82, 2005.
- BENNETT, J.; IOSSA, E. Delegation of contracting in the private provision of public services. *Review of Industrial Organization*, v. 29, n. 1, p. 75-92, 2006.
- BLUMSTEIN, J. F.; COHEN, M. A. *The interrelationship between public and private prisons: Does the existence of prisoners under private management affect the rate of growth in expenditures on prisoners under public management?* Louisiana: ACSME, 2003, mimeo.
- CABRAL, S.; AZEVEDO, P. The modes of provision of prison services in a comparative perspective. *Brazilian Administration Review*, v. 5, n. 1, art. 4, p. 53-69, 2008.
- CABRAL, S.; LAZZARINI, S.; AZEVEDO, P. Private entrepreneurs in public services: a longitudinal examination of outsourcing and statization of prisons. *Strategic Entrepreneurship Journal*, v. 7, n. 1, mar. 2013.
- CABRAL, S.; SAUSSIÉ, S. *Organizing prisons through public-private partnerships: a cross-country investigation*. Paris: Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne; Salvador: Universidade Federal da Bahia (EA/UFBA), 2012. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/bar>>. Acesso em: 20 abr. 2017.
- CARSON, E.A.; ANDERSON, E. *Prisoners in 2015*. U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs. Bureau of Justice Statistics. NCJ 250229. Dez. 2016.
- CERQUEIRA, D. *et al.* *Atlas da violência 2016*. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/nota_tecnica/160405_nt_17_atlas_da_violencia_2016_finalizado.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.
- COUR DES COMPTES. *Garde et réinsertion – La gestion des prisons. Rapport public thématique*. Paris, 2006.

_____. *Le service public pénitentiaire: prévenir la récidive, gérer la vie carcérale*. Rapport public thématique. Paris, 2010.

CCA – CORRECTIONS CORPORATION OF AMERICA. *Relatório FORM 10-K*. Washington, D.C.: Securities and Exchange Commission, 2016.

CUNHA, F. A. *PPP em presídios – Um novo modelo de gestão*. 2013. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/12689>>. Acesso em: 20 abr. 2017.

GELINSKI NETO, F.; FRANZ, G. *A crise carcerária e a privatização do sistema prisional*. Disponível em: <http://www.apec.unesc.net/V_EEC/sessoes_tematicas/Temas%20Especiais/A%20CRISE%20CARCER%C3%81RIA%20E%20A%20PRIVATIZA%C3%87%C3%83O%20DO%20SISTEMA%20PRISIONAL.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2017.

GIBBONS, R. Incentives in organizations. *The Journal of Economic Perspectives*, v. 12, n. 4, p. 115-132, 1998.

GUPPY, P. *Private prisons and the public interest: Improving quality and reducing cost through competition*. Seattle, WA: Washington Policy Center, 2003.

HART, O. Incomplete contracts and public ownership: remarks and application to public private – partnerships. *The Economic Journal*, v. 113, n. 486, p. C69-C76, 2003.

HART, O.; SHLEIFER, A.; VISHNY, R. W. The proper scope of government: theory and an application to prisons. *Quarterly Journal of Economics*, v. 112, n. 4, p. 1127-1161, 1997.

INFOPEN. Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias. Infopen – dezembro 2014. Departamento Penitenciário Nacional, Ministério da Justiça, 2015.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. *Reincidência criminal no Brasil: Relatório de Pesquisa*. 2015. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25590>. Acesso em: 20 abr. 2017.

KLEIN, P. *et al.* Toward a theory of public entrepreneurship. *European Management Review*, v. 7, n.1, p. 1-15, 2010.

LANZA-KADUCE, L.; PARKER, K.; THOMAS, C. A comparative recidivism analysis of releases from private and public prisons. *Crime & Delinquency*, v. 45, n. 1, p. 28-47, 1999.

LUKEMEYER, A.; McCORKLE, R. Privatization of prisons: impact on prison conditions. *American Review of Public Administration*, v. 36, n. 2, p. 189-206, 2006.

LUNDAHL, B. *et al.* Prison privatization: a meta-analysis of cost and quality of confinement indicators. *Research on Social Work Practice*, v. 19, n. 4, p. 383-394, 2009.

MESQUITA JÚNIOR, S. R. *Manual de execução penal – teoria e prática*. São Paulo: Atlas, 1999.

MUKHERJEE, A. *Do private prisons distort justice?* Evidence on time served and recidivism. 2015, mimeo.

OMS – ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DA SAÚDE. Relatório Mundial sobre Prevenção da Violência, 2014.

_____. Global Health Observatory (GHO) data: Global Health Estimates 2015: Estimated deaths by age, sex, and cause. 2015. Disponível em: <http://www.who.int/healthinfo/global_burden_disease/estimates/en/index1.html>. Acesso em: 4 maio 2017.

PEDROSO NETO, C. *A utilização das parcerias público-privadas no sistema penitenciário brasileiro*. Florianópolis: Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, 2009 (Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de bacharel).

PERRONE, D.; PRATT, T. Comparing the quality of confinement and cost effectiveness of public versus private prisons: What we know, why we do not know more, and where to go from here. *The Prison Journal*, n. 83, p. 301-322, 2003.

PRATT, T.; MAAHS, J. Are private prisons more cost-effective than public prisons? A meta-analysis of evaluation research studies. *Crime and Delinquency*, v. 45, n. 3, p. 358-371, 1999.

SCHMITZ, P. Partial privatization and incomplete contracts: the proper scope of government reconsidered. *FinanzArchiv*, v. 57, n. 4, p. 394-411, 2000.

SCHNEIDER, A. L. Public-private partnerships in the U.S. prison system. *American Behavioral Scientist*, v. 43, n. 1, p. 192-208, 1999.

SPIVAK, A.; SHARP, S. Inmate recidivism as a measure of private prison performance. *Crime & Delinquency*, v. 54, n. 3, p. 482-508, 2008.

U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. *Recidivism of offenders placed on federal community supervision in 2005: Patterns from 2005 to 2010*. U.S. Department

of Justice; Office of Justice Programs; Bureau of Justice Statistics. Jun. 2016.
Disponível em: <<https://www.bjs.gov/content/pub/pdf/ropfcs05p0510.pdf>>.
Acesso em: 20 abr. 2017.

WILLIAMSON, O. *Transaction cost economics: the natural progression*. Nobel Prize Lecture, 2009.

WPB – WORLD PRISON BRIEF. *World Prison Population List*. 11. ed. Institute for Criminal Policy Research (ICPR), Criminal Policy Research, 2017.
Disponível em: <www.prisonstudies.org>. Acesso em: 20 abr. 2017.

Coordenação Editorial
Gerência de Editoração do BNDES

Projeto Gráfico
Fernanda Costa e Silva

Produção Editorial
Expressão Editorial

Editoração Eletrônica
Expressão Editorial

Editado pelo
Departamento de Comunicação
e Difusão de Conhecimento
Outubro de 2017



MINISTÉRIO DO
PLANEJAMENTO,
DESENVOLVIMENTO E GESTÃO



www.bndes.gov.br